



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2012, þann 14. nóvember er í innanríkisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

í máli nr. IRR 12040123

vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands í máli Icelandair og Hólmars Björns Sigþórssonar

I. Kröfur, kærufrestir og kærueimild

Þann 16. apríl 2012 barst ráðuneytinu kæra Icelandair ehf. (hér eftir nefnt IA), kt. 461202-3490, Reykjavíkflugvelli, 101 Reykjavík, vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands (hér eftir nefnd FMS) í máli Hólmars Björns Sigþórssonar (hér eftir nefndur HBS) nr. 16/2012 frá 18. janúar 2012. Með ákvörðun FMS var IA gert að greiða HBS bætur að fjárhæð 400 evrur samkvæmt b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 574/2005. Krefst IA þess að ákvörðun FMS verði felld úr gildi og félaginu verði ekki gert að greiða bætur vegna aflýsingar á flugi FI-326. HBS hefur ekki gert sérstakar kröfur við meðferð málsins hjá ráðuneytinu og lítur ráðuneytið svo á að í því felist að krafist sé staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Ákvörðun FMS er kærð til ráðuneytisins á grundvelli 3. mgr. 126. gr. c laga um loftferðir nr.

bilunar í flugvél var fluginu seinkað og var brottför kl. 19.30 að kvöldi þess sama dags. Er deilt um bótaábyrgð IA vegna seinkunarinnar.

Hinn kærði úrskurður er svohljóðandi:

I. Erindi

Þann 23. september sl. barst Flugmálastjórn Íslands (FMS) kvörtun frá Hólmarí Birni Sigþórssyni. Kvartandi átti bókað far með flugi Icelandair (IA) FI326 frá Keflavík til Þrándheims kl. 8:00 þann 8. júní sl. Vegna verkfalls flugvirkja og síðar bilunar í flugvél var fluginu ítrekað seinkað og reyndist raunbrottför flugsins frá Keflavíkurflugvelli vera kl. 19:30 að kvöldi þess 8. júní sl. Fram kemur að kvartandi hafi ekki verið upplýstur um réttindi flugfarþega né fengið upplýsingar um hvað væri að gerast með flugið en í eitt skipti á meðan töfinni stóð verið boðið upp á matarúttektarmiða. Vegna seinkunarinnar varð kvartandi að gera breytingar á flugi sem að hann átti bókað far með frá Þrándheimi til Rörvíkur með tilheyrandi kostnaði. Kvartandi gerir kröfu um greiðslu skaðabóta sem og endurgreiðslu breytingagjalds vegna flugsins frá Þrándheimi til Rörvíkur í Noregi.

II. Málavextir og bréfaskipti

Flugmálastjórn sendi Icelandair framangreinda kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 23. september sl. Beiðni um umsögnvar ítrekuð þann 17. október og 25. október sl. Í umsögn Icelandair sem barst FMS með tölvupósti þann 26. október sl. kemur fram að um hafi verið að ræða bilun vegna Bent Fan Blades og að samkvæmt upplýsingum tæknideildar geti bilun af þessu tagi ekki átt sér stað nema að utanaðkomandi aðstæður valdi því, s.s. að fugl lendi í hreyfli. Icelandair hafni því kröfu farþega um bætur þar sem aðstæður hafi verið óvæntar og óviðráðanlegar. Þá segir einnig í umsögn Icelandair að farþegum sem staddir voru á flugvelli hafi verið veitt aðstoð með mat og drykk.

Flugmálastjórn sendi kvartanda umsögn Icelandair til athugasemda þann 26. október sl. og bárust athugasemdir kvartanda með tölvupósti þann 31. október sl. Þar kemur fram að viðgerðaskýrsla sem fylgi með umsögn Icelandair dugi skammt sem sönnun fyrir því sem gerst hafi en t.a.m. vanti undirskrift á skýrsluna frá þeim sem gert hafi við flugvélinu. Kvartandi krefst þess að fá að sjá pappíra frá viðhaldsdeild varðandi bilunina og frekari málsatvik. Kvartandi spyr af hverju ekki hafi verið fengið önnur vél til þess að fara í þetta flug og hvort það sé rétt að flugleiðin til Bergen og Þrándheims séu

III. Forsendur og niðurstaða Flugmálastjórnar Íslands

Neytendur flugþjónustu eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta sem telja að flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindar aðila hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998 eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra geta beint kvörtun til Flugmálastjórnar Íslands, sbr. 1. mgr. 126. gr. c loftferðalaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnarsýslulaga og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c og 140. gr. loftferðalaga, ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Er sú ákvörðun bindandi.

Um réttindi farþega er fjallað um í reglugerð EB nr. 261/2004, um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sem var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 574/2005. Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 574/2005 er Flugmálastjórn Íslands sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar samanber 16. gr. reglugerðar nr. 261/2004/EB.

Um seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 6. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram með skýrum hætti að flugrekandi skuli greiða bætur skv. 7. gr. reglugerðarinnar vegna tafa eða seinkunar eins og átt getur við þegar flugi er aflýst sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Með dómi Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009, í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07, komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerð EB nr. 261/2004 með þeim hætti að farþegar sem verða fyrir seinkun á flugi sínu sbr. 6. gr. reglugerðarinnar, eigi að fá sömu meðferð og farþegar flugs sem er aflýst sbr. 5. gr. Af þessu leiðir að allir farþegar sem verða fyrir þriggja tíma seinkun á flugi sínu eða meira, og koma á ákvörðunarstað þremur tímum síðar eða meira en upprunalega áætlun flugrekandans kvað á um, eiga rétt á bótum skv. 7. gr., nema flugrekandi geti sýnt fram á að töfin hafi verið vegna óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Loftferðalög nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega sem neytendur flugþjónustu. Meginreglan samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 er réttur farþega til skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðarinnar sé um að ræða aflýsingu eða mikla seinkun á brottfarartíma flugs. Þá ber að skýra undantekningarreglu 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar þröngt, sbr. dóm Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07 Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia og

Óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 ef aðstæðurnar eigi rætur að rekja til atvika, líkt og þær aðstæður sem taldar eru upp í 14. inngangslíð reglugerðarinnar, sem ekki séu hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og séu utan þess sem flugrekandi geti haft stjórn á með hliðsjón af eðli og uppruna.

Er það mat Flugmálastjórnar að sú bilun sem kom upp og viðgerð sem fylgdi í kjölfarið, og olli seinkun flugsins, verði að teljast hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda. Það er því mat Flugmálastjórnar að Icelandair hafi ekki tekist sönnun um að óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. hafi valdið seinkun á brottför flugs FI326 þann 8. júní sl. Ber Icelandair að greiða kvartanda bætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005.

Kvartandi gerir kröfu um að að Icelandair endurgreiði sér kostnað vegna breytinga á flugferð milli Þrándheims og Rörvíkur en sökum seinkunar á flugi FI326 átti kvartandi ekki kost á að nýta flug sem hann áður hafði bókað, heldur varð að breyta tímasetningu þess með tilheyrandi kostnaði. Í reglugerð EB nr. 261/2004 er ekki kveðið á um ábyrgð flugrekanda á sjálfstæðu tengiflugi farþega né öðrum kostnaði er á farþega kann að falla, eftir að flugrekandi hefur komið farþega til lokaákvörðunarstaðar samkvæmt farmiða. Í ákvörðun þessari verður ekki skorið úr um bótarétt kvartanda á öðrum grundvelli. Kvartandi verður að hafa þessa kröfu uppi á öðrum vettvangi.

Í 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er kveðið á um skyldu flugrekanda til að upplýsa farþega um rétt sinn, en samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 14. gr. ber flugrekanda að afhenda hverjum farþega, sem lendir í a.m.k. tveggja klukkustunda seinkun, skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð í samræmi við reglugerðina. Icelandair uppfyllti ekki þá skyldu sína gagnvart kvartanda og hefur með því athafnaleysi brotið gegn skýru orðalagi ákvæðisins.

Ákvörðunarorð:

Icelandair skal greiða kvartanda bætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005.

Icelandair hefur brotið gegn ákvæði 1. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, með því að upplýsa kvartanda ekki um réttindi sín samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004. Þeim fyrirmælum er beint að Icelandair að félagið fari að ákvæðum 14. gr. reglugerðarinnar eftir því sem við á gagnvart herjum farþega.

hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Á það reyni í málinu hvort vélarbilun flugvélar IA teljist til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi ákvæðisins.

Evrópudómstóllinn hafi túlkað reglugerð EB nr. 261/2004 með þeim hætti að tvö skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo aðstæður teljist óviðráðanlegar þegar bilanir í flugvélum eigi sér stað. Sé þannig ekki um að ræða tæknileg vandamál sem vart verður við viðhald eða sé afleiðing misbrests við viðhald og að sýnt sé fram á að ekki hafi verið hægt að afstýra biluninni jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir er kröfu hafi mátt gera til. Með gagnályktun frá skýringu Evrópudómstólsins á óviðráðanlegum aðstæðum fáist því sú niðurstaða að bilanir sem verði ekki vart við viðhald eða séu afleiðingar misbrests, t.d. bilanir vegna utanaðkomandi aðstæðna, teljist til óviðráðanlegra aðstæðna samkvæmt Evrópudómstólnum.

Í þessu máli sé ljóst að utanaðkomandi aðstæður hafi valdið því að flug FI-326 hafi ekki verið á áætlun. Um hafi verið að ræða svo nefnda „bent fan blades“ bilun, þ.e. beyglu í blöðum flugvélahreyfils, sem gert hafi að verkum að vélin hafi ekki getað farið í loftið á tilsettum tíma. Slíkt eigi sér einungis stað vegna utanaðkomandi aðstæðna, t.d. vegna þess að fugl lendi í hreyfli. Þrátt fyrir að þetta hafi komið fram við meðferð málsins hjá FMS hafi samt verið talið að ekki hafi verið um óviðráðanlegar aðstæður að ræða í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. IA hafi gert allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að koma flugi FI-326 á áætlun. Þær ráðstafanir hafi falið í sér að fá sérfróða aðila til þess að gera við bilunina þannig að unnt yrði að fljúga á áætlun eða a.m.k. síðar sama kvöld. Ekki sé unnt að gera frekari kröfur til flugrekanda en þær að hann reyni að gera við bilun í flugvél eins fljótt og kostur er til að mæta hinum óviðráðanlegu aðstæðum. Ekki hafi heldur verið raunhæft að fá aðra flugvél á þeim tíma sem hafi verið til stefnu. Meta verði hvert tilvik út af fyrir sig en í málinu sé sannað að ekki hafi verið unnt að gera við bilunina fyrr en þremur tímum eftir áætlaða brottför. Bendir IA á að ef of miklar kröfur séu gerðar á hendur flugrekendum um

Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009, í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07, um að túlka beri reglugerð EB nr. 261/2004 með þeim hætti að farþegar sem verða fyrir seinkun á flugi sínu, sbr. 6. gr., eigi að fá sömu meðferð og farþegar flugs sem er aflýst, sbr. 5. gr. Af þessu leiði að allir farþegar sem verða fyrir þriggja tíma seinkun á flugi sínu eða meira og koma á ákvörðunarstað þremur tímum síðar eða meira en upprunalega áætlun flugrekandans kvað á um eiga rétt á bótum samkvæmt 7. gr., nema flugrekandi geti sýnt fram á að töfin hafi verið vegna óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir, sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. IA beri hins vegar fyrir sig óviðráðanlegar aðstæður.

FMS bendir á að Evrópudómstóllinn hafi túlkað hugtakið óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 í nokkrum dómum sínum. Í dómi frá 22. desember 2008, í máli nr. C-549/07 hafi dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að tæknilegt vandamál eitt og sér teljist ekki óviðráðanlegar aðstæður sem réttlæti niðurfellingu á skyldu til að greiða skaðabætur samkvæmt reglugerðinni. Hafi dómstóllinn vísað í 14. inngangслиð reglugerðarinnar þar sem fram kemur að slíkar aðstæður get t.a.m. skapast af völdum ótryggs stjórn málaástands, veðurskilyrða sem samrýmist ekki kröfum sem gerðar séu til viðkomandi flugs, öryggisáhættu, ófullnægjandi flugöryggis og verkfalla sem hafi áhrif starfsemi flugrekandans. Dómstóllinn hafi komist að þeirri niðurstöðu með vísan til framangreinds inngangслиðar að tæknileg vandamál ein og sér geti ekki talist til óviðráðanlegra aðstæðna heldur aðeins að þau geti skapað slíkar aðstæður. Að leysa tæknileg vandamál sem komi í ljós við viðhald eða stafi af vanrækslu á viðhaldi verði að telja hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda. Bilun í hreyfli þurfi því ekki að valda því að flugrekandi sé undanþeginn því að greiða skaðabætur. Það myndi hins vegar vera niðurstaðan ef aðstæðurnar eigi rætur að rekja til atvika sem ekki séu hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda. Þar undir geti t.d. fallið hulinn framleiðslugalli eða tjón af völdum skemmdar- eða hryðjuverks. Flugrekendur geti hins vegar alltaf átt von á að beygla í

séu ríkar kröfur til flugrekenda um sönnun atvika og að þeir hafi gert allar nauðsynlegar ráðstafanir. IA hafi ekki lagt fram nein fullnægjandi gögn eða rökstuðning fyrir þeirri fullyrðingu sinni að umrædd vélarbilun sé með þeim hætti að hún ætti að falla undir óviðráðanlegar aðstæður.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 15. maí 2012 var IA gefinn kostur á að gæta andmælaréttar gagnvart sjónarmiðum FMS. Bárust þau andmæli með bréfi IA dags. 8. júní 2011.

Í andmælum IA kemur fram að rangt sé að félagið fallist á það dómafordæmi sem skapast hafi með dómi Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009 í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07. IA hafi áður bent á að dómur Evrópudómstólsins hafi ekki fordæmisgildi í íslenskum rétti og því sé það íslenskra dómstóla að leysa endanlega úr ágreiningi er varðar EB reglugerð nr. 261/2004. IA hafi einungis bent á að téðir dómur ættu ekki við í þessu tilviki þar sem þeir varði mál sem séu ólík fyrirbyggjandi máli.

Þar sem FMS hafi bent á fordæmi Evrópudómstólsins máli sínu til stuðnings hafi IA komið því á framfæri að eðlilegra hefði verið að gagnálykta frá niðurstöðu dómstólsins þar sem um ósambærileg mál sé að ræða. Haldi FMS því til streitu að tæknileg vandamál sem stafi af venjulegri starfsemi flugrekenda teljist ekki til óviðráðanlegra aðstæðna í ljósi niðurstaðna Evrópudómstólsins sé ótækt að sú túlkun sé rýmkuð enn frekar þannig að hún nái til aðstæðna sem séu að öllu leyti óvenjulegar.

Líkt og IA hafi bent á í kæru hafi verið um mjög óvenjulegar og jafnframt óviðráðanlegar aðstæður að ræða. Varla sé hægt að gera þær kröfur til flugrekenda að þeir hafi stjórn á þeim utanaðkomandi hlutum sem valdi beyglu í flugvélahreyflum flugrekandans. Slíkar aðstæður séu eðli máls samkvæmt óviðráðanlegar með öllu enda erfitt að benda á með hvaða hætti megi koma í veg fyrir slíkt. Sú fullyrðing FMS að IA hafi ekki lagt fram

Með bréfum til aðila málsins og FMS dags. 20. júní 2012 var tilkynnt að málið væri tekið til úrskurðar.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Líkt og fram kemur í umsögn og ákvörðun FMS fjallar reglugerð EB/261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður. Var reglugerð þessi innleidd hér á landi með reglugerð nr. 574/2005. Samkvæmt 2. gr. þeirrar reglugerðar er FMS sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar sbr. 16. gr. reglugerðar EB/261/2004.

Þá kemur og fram í umsögn og ákvörðun FMS að um seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skuli veita er fjallað í 6. gr. reglugerðar EB/261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram að flugrekandi skuli greiða bætur samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar með sama hætti og þegar flugi er aflýst sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Með dómi Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009 í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07 komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerðina þannig að farþegar sem verða fyrir seinkun á flugi samkvæmt 6. gr. eigi að fá sömu meðferð og farþegar flugs sem er aflýst sbr. 5. gr. Liggur þannig fyrir að ef farþegar verða fyrir þriggja tíma seinkun á flugi eða meira sem gerir það að verkum að þeir koma á ákvörðunarstað þremur tímum síðar eða meira en upprunaleg áætlun flugrekandans kvað á um geta þeir átt rétt á bótum samkvæmt 7. gr. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. ber þó flugrekanda ekki skylda til að greiða skaðabætur í samræmi við 7. gr. ef hann getur fært sönnur á að flugi hafi verið aflýst eða því seinkað af völdum óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. hvílir sönnunarbyrðin á flugrekandanum.

flugrekandi geti haft stjórn á. Fellst ráðuneytið því á mat FMS þess efnis að ekki megi rekja ástæður seinkunar flugs FI-326 til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Má m.a. leiða þetta af tilvitnuðum dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008 í máli C-549/07. Fellst ráðuneytið þannig á það með FMS að túlka beri reglugerð EB nr. 261/2004 með þeim hætti að tæknileg vandamál sem vart verður við viðhald eða eru afleiðing misbrests við viðhald verði að teljast hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og falli ekki undir óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Þá bendir ráðuneytið á að það er meginregla samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 að farþegar eigi rétt á skaðabótum verði þeir fyrir aflýsingu eða mikilli seinkun á flugi. Sönnunarbyrði fyrir því að óviðráðanlegar aðstæður hafi verið uppi hvílir alfarið á flugrekandanum og ber honum að sýna fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar til að koma í veg fyrir aflýsinguna eða seinkunina. Takist sú sönnun ekki ber flugrekandinn hallann af þeim sönnunarskorti. Þar sem reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega ber að skýra undantekningarreglu 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar þröngt. Með vísan til þessa er það mat ráðuneytisins að IA hafi ekki tekist sönnun þess að um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða sem leiddu til seinkunar á flugi FI-326 þann 8. júní 2011. Á HBS því rétt á skaðabótum að fjárhæð 400 evrur sbr. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005. Þá ber að fallast á það með FMS að ekki verði úrskurðað um kröfu HBS vegna kostnaðar við breytingu á flugferð milli Þrándheims og Rörvíkur enda nær reglugerð EB nr. 261/2004 ekki til slíks kostnaðar.


Þá hefur ráðuneytið yfirfarið málsmeðferð FMS og er hún í samræmi við fyrirmæli stjórnarsýslulaga og vandaða stjórnarsýsluhætti.

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið er það niðurstaða ráðuneytisins að staðfesta beri hina kærðu ákvörðun, sbr. ákvæði b-liðar 1. mgr. 7. gr. reglugerðar


Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Fyrir hönd ráðherra



Bryndís Helgadóttir



Brynjólfur Hjartarson